

# UNA NUEVA REFORMA DEL POETCY: EL ROL DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Rafael Jesús López Fernández<sup>1</sup>*

*Alfonso Munguía Gil<sup>2</sup>*

*José Francisco Sarmiento Franco<sup>3</sup>*

## RESUMEN

El Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Costero del Estado de Yucatán, decretado en 2007, es un ejemplo de política pública, diseñada para responder a la relación sociedad-naturaleza-economía, en la zona costera. Las políticas públicas son un espacio donde el Estado y la sociedad deberían trabajar en conjunto para resolver el acceso de la población a necesidades y problemas económicos, sociales o ambientales. Sin embargo, en muchas ocasiones la construcción, o la reforma de las políticas públicas, se realiza desde diversos intereses, en muchos casos económicos, por parte de ciertos actores sociales, lo cual corrompe la esencia para la cual fueron creadas. En 2014 y 2015 se hicieron reformas al ordenamiento que modificaron las políticas ambientales, actividades, usos de suelo y criterios de regulación ecológica, permitiendo actividades antes prohibidas en zonas protegidas. Esto responde a los intereses de grupos particulares que aludieron perjuicios al desarrollo estatal, a causa de las restricciones del POETCY en la versión original de 2007. En las exigencias de estos grupos económicos es evidente la racionalidad económica del modelo vigente. Esta investigación realiza un análisis comparativo de la versión original del POETCY, de 2007, con su reforma de

---

<sup>1</sup> Lic. en Ingeniería Civil. Estudiante de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. Email: [ralofj@hotmail.com](mailto:ralofj@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctor en Economía y Profesor Investigador de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. Email: [muga5610@gmail.com](mailto:muga5610@gmail.com)

<sup>3</sup> Doctor en Economía y Profesor Investigador de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. Email: [fradari.sarmiento@gmail.com](mailto:fradari.sarmiento@gmail.com)

2015, desde un enfoque del desarrollo sustentable y la racionalidad ambiental que promueve el respeto a la naturaleza y la participación de la población.

**Palabras clave:** Racionalidad económica, Políticas Públicas, Ordenamiento Ecológico Territorial Costero de Yucatán.

## INTRODUCCIÓN

Todo sociedad y estilo de desarrollo, encuentran su fundamento en un conjunto de valores, que orientan los estilos de apropiación y transformación de la naturaleza (Leff, 2002, 108). Parafraseando a Morín (1980: 239), la crisis del desarrollo tiene su origen en el fracaso del paradigma occidental: la conquista del objeto-naturaleza, por el sujeto-soberano-hombre. Esta separación genera fuertes daños sociales y ambientales. El concepto del desarrollo, según la racionalidad económica, tiene como motor el crecimiento por medio del consumo de los recursos naturales. De acuerdo con Leff (2002, 112) la crisis ambiental rompe el mito del desarrollo ligado al crecimiento económico a costa de la destrucción ambiental. Por otro lado el desarrollo sustentable, desde una racionalidad ambiental, promueve el respeto a la naturaleza, a las poblaciones y sus estilos culturales. Sin embargo, la racionalidad económica se infiltra incluso en el ámbito estatal, lo cual se refleja en la elaboración, la reforma y la aplicación de las políticas públicas. Un caso particular ocurrió con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Costero del Estado de Yucatán. De acuerdo con Bolio (2013, 66) en la reforma del ordenamiento ecológico, queda en evidencia la contradicción entre el discurso oficial del gobierno acerca del desarrollo sustentable y las políticas que promueve en la práctica: la agenda ambiental fue ignorada por la administración pública. Esto con el fin de satisfacer los intereses de ciertos grupos económicos, como las cámaras empresariales locales y de la construcción, los propietarios de casas de verano y desarrolladores de proyectos turísticos. Estos sectores, con diferentes argumentos legales, o en una supuesta defensa del empleo,

solicitaron abrogar el POETCY, ya se oponía al desarrollo costero y del estado. En 2014 y 2015, se llevaron a cabo reformas que permitieron el desarrollo de ciertas actividades antes prohibidas en zonas protegidas, como la introducción de la industria ligera, semipesada y pesada, el aprovechamiento cinegético de especies, y la construcción de infraestructura en la zona costera.

Ante esta situación, la presente investigación se enfoca en el análisis comparativo de las actividades de uso de suelo que fueron modificadas en la reforma del POETCY. Para fines de este trabajo se presenta una revisión documental, para contrastar las diferencias entre la primera y la última versión del POETCY. Este trabajo forma parte de la investigación de una tesis de maestría.

## **EL CONCEPTO DE DESARROLLO SEGÚN LA RACIONALIDAD ECONÓMICA**

Asociar el desarrollo social al crecimiento económico, es una equivocada idea que la experiencia ha refutado en muchas ocasiones (Arocena y Sutz 2003, 196). Esta visión del desarrollo fundamentada en el crecimiento económico, a pesar de los problemas sociales y los daños ambientales, tiene su origen en la racionalidad económica. Esta racionalidad considera que los agentes económicos, conducidos por una mano invisible, traducen sus conductas egoístas en el bienestar del mercado y la sociedad. De ahí que el trabajo, y el ahorro, estuvieron asociados a la acumulación de capital, gracias a la reinversión de las ganancias y los excedentes. Este proceso acelerado que busca la acumulación, generó una carrera de las fuerzas productivas, que ha causado daños a nivel global. Entre las consecuencias negativas, no solo está la devastación del sistema ecológico, el soporte vital de todo sistema humano y productivo, sino la destrucción de los valores culturales y sociales (Leff 2002, 107).

En las distintas formulaciones del desarrollo, el medio ambiente fue considerado materia prima de los procesos productivos y económicos, lo que remite a tres premisas fundamentales:

1. El ambiente es un instrumento útil, en la medida en que satisface las necesidades humanas. Se excluye la existencia de los otros seres vivos.
2. No existen límites naturales al crecimiento económico.
3. Las aportaciones de la naturaleza a la economía son un don gratuito (Barry 1999 citado en Gutiérrez y González 2010, 22)

Estas tres premisas, que sustentan el modelo económico vigente, generan una tensión constante entre los tres ejes de la sustentabilidad, ya que las dimensiones social y ambiental deberían estar al servicio de la economía (Gutiérrez y González 2010, 171)

La racionalidad económica de la modernidad, con sus códigos de conducta y su lógica productiva, han destruido el medio ambiente y las condiciones de sustentabilidad de la civilización humana (Leff 2002, 108). De ahí que sea necesario proponer un verdadero estilo de desarrollo sustentable, que respete las condiciones del equilibrio ecológico y las legítimas demandas de la población.

## **DESARROLLO SUSTENTABLE**

En contraposición a la racionalidad económica que tiene como motor del crecimiento, el consumo ilimitado de los recursos naturales, el desarrollo sustentable “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1988 citado en Miguel 2004, 16). Esta visión del desarrollo propone el mantenimiento de la economía en su tamaño ecológico óptimo (Ekins 1992, 33 citado en Miguel 2004, 16).

Si bien, la economía es un aspecto esencial para el desarrollo humano; los otros tres, son la sociedad, la ecología y la ética (Miguel 2004, 16). La ecología abraza a la economía y a la sociedad, pues es dentro y en dependencia del medio ambiente, que se llevan a cabo los procesos socioeconómicos. Y toda la actividad humana se debería guiar por valores éticos que orienten las decisiones económicas, sociales y ecológicas (Miguel 2004, 16).

El desarrollo sustentable no se limita a la adecuación de las condiciones ecológicas según los procesos económicos y sociales: se refiere a la redefinición de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

Sin embargo, el desarrollo sustentable se enfrenta a presiones tecnológicas y culturales, de carácter diverso (Azuela 1993, 9-10 citado en Miguel 2004, 17), por ejemplo la minusvaloración de las tecnologías y formas tradicionales de relación entre las comunidades y la naturaleza, y el modelo económico dominante cuya tendencia homogeneizante avasalla las diferencias regionales, limitando el desarrollo local. Si bien la dimensión económica es uno de los componentes del desarrollo sustentable (Miguel 2004, 17) no es el único que debería ser considerado. Se requiere rescatar la importancia del medio ambiente y la participación social en la construcción del desarrollo. Esto remite a una nueva racionalidad que redefina las relaciones entre economía, sociedad, naturaleza y valores éticos.

## **RACIONALIDAD AMBIENTAL**

La racionalidad ambiental considera al equilibrio ecológico como la base del sistema económico y una condición fundamental para un verdadero desarrollo sustentable. Considera principios éticos de respeto y armonía con la naturaleza y valores políticos donde la democracia participativa, garantice la equidad social en la distribución de la riqueza y la toma de decisiones. Asimismo, se opone a la homogeneización del modelo económico vigente y respeta valores

culturales y el desarrollo local de las regiones. La racionalidad ambiental implica transformaciones en la cultura y la sociedad a nivel individual y colectivo. Supone un cambio en la moral comunitaria, reflejada en nuevas prácticas de consumo personal (Leff 2002, 108-109).

Por otro lado, la racionalidad ambiental implica el trabajo sinérgico del potencial ecotecnológico, la creatividad cultural y la participación social para un desarrollo sustentable equitativo, descentralizado y autogestionario. Este desarrollo sustentable, desde la racionalidad ambiental, debe satisfacer las necesidades de las poblaciones, ya que nace de lo local y respeta el medio ambiente y la diversidad cultural, de modo que mejora la calidad de vida (Leff 2002, 109). Por otro lado, la racionalidad ambiental cuestiona las reglas de conducta y los intereses que promueve la racionalidad económica, generando una conciencia crítica ante las estructuras económicas dominantes que causan pobreza y degradación ecológica (Leff 2002, 112).

La racionalidad ambiental funda una nueva ética, que reivindica los valores de la integridad y la solidaridad social, de modo que las relaciones humanas se den un contexto integral y no separado. Para la racionalidad ambiental, la economía, la sociedad y la naturaleza, no deben ser vistos como elementos fraccionados e indiferenciados (Leff 2002, 111). Un ejemplo donde esta racionalidad debería ser aplicada, es el ámbito de las políticas públicas.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y RACIONALIDAD ECONÓMICA**

Las políticas públicas definen estrategias conjuntas del estado y la población, que resuelven los problemas sociales con base en los intereses y las opiniones de los grupos afectados. Su carácter público, refiere al espacio institucional donde los ciudadanos deberían interactuar con las autoridades, para definir las necesidades económicas, sociales y ambientales, y convenir estrategias para satisfacerlas (Ejea 2006: 3-4).

En la cuestión ambiental, los sistemas jurídicos están cambiando, para atender los conflictos de apropiación y aprovechamiento de los bienes comunes. En muchas ocasiones el manejo de los recursos naturales se encuentra sujeto a los derechos de propiedad privada, más que a los derechos comunitarios (Leff 2002, 115). La riqueza natural del medio ambiente ha sido saqueada, por parte de grupos económicos privados, y líderes políticos o militares corruptos (Samuelson y Nordhaus 2010, 256).

Aunque el estado debería ser el garante de la protección al medio ambiente (Leff 2002, 109) en muchas ocasiones quienes diseñan las políticas públicas, lo hacen en función de intereses propios o de grupos particulares, que buscan acrecentar su poderío político y económico. La racionalidad económica que sostiene que el motor del crecimiento es el consumo de los recursos naturales, se infiltra en la elaboración de las políticas públicas. Un ejemplo de ello se encuentra en la reforma del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Costero del Estado de Yucatán, que respondió más a intereses de sectores económicos, que al bienestar social y ambiental.

## **ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL**

De acuerdo con Euán y García de Fuentes (2007:28), en México, el Ordenamiento Ecológico Territorial es uno de los principales instrumentos de planeación con enfoque sustentable. Sus lineamientos se encuentran en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en su Reglamento de ordenamiento ecológico. El gobierno del estado de Yucatán, junto con los presidentes municipales, el sector académico y los actores clave de la población yucateca, desarrolló el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Yucatán (POETY), el cual definió la zona costera como unidad de gestión ambiental, con base en la presencia de zonas de manglares y humedales.

## **PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL COSTERO DEL ESTADO DE YUCATÁN**

El Gobierno del Estado de Yucatán, promovió la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (en adelante POETCY), por considerarlo como el instrumento de política ambiental más adecuado para combatir las tendencias de degradación ambiental en la costa, mediante la armonización de las actividades humanas y el medio ambiente. El POETCY nació con base en los tres ejes de la sustentabilidad: el económico, el social y el ambiental, a corto, mediano y largo plazo. Proponía el desarrollo del Estado, pero enmarcado en criterios de sustentabilidad, integralidad y transversalidad (POETCY 2007: 6).

Por lo anterior, el 31 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el decreto número 801, que formuló y expidió el POETCY, cuya vigencia inició al día siguiente de su publicación (POETCY 2014: 4). El POETCY se elaboró gracias a la colaboración interdisciplinaria, asumida por la comunidad científica de Yucatán, y basada en los ambientes naturales, sociales y económicos marino-costeros. Asimismo se contó con el apoyo del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Yucatán (COETY) presidido por el gobierno estatal. Durante el proceso de elaboración del decreto se realizaron 11 talleres de consulta y reuniones de trabajo, de modo que participaran los diferentes actores involucrados (POETCY 2007: 4-5). Los resultados de las discusiones y recomendaciones en los talleres, manifestaron que los recursos ambientales, debían aprovecharse respetando el equilibrio ecológico y los derechos de las poblaciones de la zona costera. Para ello se establecieron restricciones en el uso de los recursos naturales tanto en las actividades para uso de suelo, como en los criterios de regulación ecológica. Esto generó el descontento de algunos sectores particulares con intereses económicos en la costa.



## **DEBATE EN TORNO AL POETCY**

De acuerdo con Bolio (2013: 66-67) la contradicción entre el discurso oficial del gobierno sobre el desarrollo sustentable y lo que promovió en la práctica, quedó manifiesta en Yucatán, tras la publicación del POETCY. La agenda ambiental fue ignorada por el gobierno, para satisfacer los intereses económicos de ciertos grupos que se vieron afectados con las restricciones del ordenamiento.

Los propietarios de casas vacacionales, los desarrolladores de proyectos turísticos y las cámaras empresariales locales, protestaron contra el POETCY, argumentando no tenía solidez jurídica, violaciones a la propiedad privada, y daños al desarrollo económico y turístico del estado, que afectarían las fuentes de empleo.

Como ejemplo de ello, resalta la solicitud de abrogación del POETCY, que diversas cámaras empresariales y de la construcción (Canacintra, Canaco Servitur Mérida, Canirac, Coparmex y Cmic) presentaron al gobierno del estado, el 14 de abril de 2008. Se oponían a los criterios de regulación ecológica contemplados en la versión original del decreto de 2007 (Bolio 2013, 67).

Entre sus principales demandas resaltan:

- a) Limitaciones al uso del suelo en el territorio del Estado, que se encuentra reservado a los municipios.
- b) Privación del derecho de propiedad privada al establecer que no se pueden construir bardas, hoteles, condominios, desarrollos habitacionales y urbanos, y campos de golf.
- c) Oposición al criterio de regulación ecológica número 10 que recomendaba no crear ni expandir los núcleos de población, lo cual afectaría el crecimiento de los municipios.
- d) Perjuicios al desarrollo industrial y turístico del Estado, al prohibir la extracción de material pétreo, sal, la acuacultura, y la construcción de infraestructura excepto la

requerida para los programas de manejo de la Reserva (Munguía, comunicación personal, 24 de junio de 2016)

En las protestas de los sectores económicos contra el POETCY, se observa como la racionalidad económica se infiltra en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. El ambiente es considerado como una fuente infinita de recursos naturales, y cualquier legislación que intente protegerlo, es vista como enemiga del desarrollo.

### **REFORMA DEL POETCY EN 2014 Y 2015**

A partir de la entrada en vigor del POETCY en 2007, el Comité de Ordenamiento Ecológico Territorial (COETY), acordó realizar talleres de inducción para dar seguimiento a la implementación del programa. Se implementaron 13 talleres municipales en los que participaron 500 personas entre miembros del ayuntamiento, representantes de cooperativas pesqueras, prestadores de servicios turísticos, ganaderos, horticultores, salineros, ejidatarios e inversionistas. Como resultado de los talleres, se hicieron veinticuatro recomendaciones para mejorar el contenido del ordenamiento (POETCY 2014: 4).

A raíz de estos talleres y sus recomendaciones, aunado a las presiones de diversos grupos empresariales, que vieron afectados sus intereses económicos en la zona costera, el 5 de diciembre de 2013, se realizó una consulta pública, de donde derivó la revisión y discusión del POETCY, por parte del Comité de Ordenamiento Territorial. Desde la versión oficial del gobierno y con base en la consulta, se establecieron criterios según la realidad natural de los paisajes, la tenencia de la tierra, y los límites municipales. Por ello, se reexpidió el decreto del POETCY (POETCY 2014: 5).

El 27 de julio de 2015, se convocó a una nueva consulta pública por parte del gobierno del estado, que trajo una nueva versión del POETCY, que conserva inalteradas en su mayoría, las políticas ambientales, actividades de uso de suelo y criterios de regulación ecológica de la versión de 2014. Sin embargo hizo reformas a los criterios de regulación ecológica 22, 23 y 24, dando lineamientos para la construcción de edificios en la barra arenosa (POETCY 2015:10).

Tanto en la aplicación de la versión original del POETCY y sus dos versiones reformadas, la comunidad científica y los actores clave de la sociedad fueron ignorados por el gobierno. Si bien, se realizaron las consultas públicas, fueron vía internet y no por los medios adecuados para garantizar el acceso y la participación de la población de las zonas costeras. Esta situación se constata en las peticiones de abrogación del POETCY, y obedece a “la poca acción del Estado por impulsar la participación social, el consenso, e involucramiento de comunidades en los criterios señalados por el POETCY. Además son evidentes los problemas de coordinación entre los niveles gubernamentales, y las comunidades” (Bolio 2013, 104).

## **METODOLOGÍA**

Este trabajo está basado en un análisis crítico y comparativo de la naturaleza y las actividades para uso de suelo de las versiones del POETCY de 2007 y 2015. Para ello se realizó una revisión documental y un análisis interpretativo y comparativo a partir de la información obtenida.

Para fines de esta investigación se excluye la comparación de los objetos del POETCY, las políticas ambientales y los criterios de regulación ecológica. Sin embargo, en el caso de las actividades para uso de suelo, que en apariencia no fueron reformados, se hará el comparativo de los criterios de regulación, con el fin de ofrecer una mejor interpretación.

Esta caracterización se obtuvo a partir de la propuesta de Bolio (2013, 77).

El diseño de esta investigación es:

- a) De tipo cualitativa
- b) No experimental, ya que no se manipulan variables deliberadamente.
- c) Longitudinal, ya que se analizan variaciones a través del tiempo y se recolectan datos en puntos o períodos especificados, para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias.
- d) De tipo panel, porque se estudia el mismo grupo específico de sujetos medido en todos los tiempos o momentos (Dzul 2013).

Para fines de comparación de las políticas públicas, es necesario que la investigación sea longitudinal, ya que se contrastan los cambios ocurridos a través del tiempo y las consecuencias de ellos.

## COMPARACIÓN DEL POETCY DEL 2007 EN RELACIÓN AL 2015

Sin embargo, a pesar de que la versión oficial de la reforma, en el discurso oficial, tuvo como fundamento el desarrollo integral y sustentable (POETCY 2014, 3) a continuación hacemos un comparativo de las definiciones del POETCY y las actividades para los usos de suelo.

### Diferencias en las definiciones del POETCY

**Tabla 1. Definiciones del POETCY.**

Definición del POETCY, artículo 1º, según la versión de 2007	Definición del POETCY, artículo 1º, según la versión de 2014 y 2015
“El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY), es un instrumento de planeación jurídica, basado en información técnica y científica, que determina esquemas de regulación de la ocupación territorial que maximice el consenso entre los actores sociales y minimice el conflicto sobre el uso del suelo. Establece una serie de disposiciones legales que inducen al empleo	“El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán, en adelante programa de ordenamiento ecológico, es un instrumento jurídico de planeación, basado en información técnica y científica, que determina esquemas de regulación de la ocupación territorial que maximice el consenso entre los actores sociales y minimice el conflicto sobre el uso del suelo”.

de mecanismos de participación pública innovadores, así como al uso de técnicas y procedimientos de análisis geográfico, integración de información y evaluación ambiental. Este proceso requiere del desarrollo de nuevas capacidades de gestión y evaluación ambiental en los tres órdenes de gobierno".	
--	--

**Fuente: Elaboración propia con base en POETCY 2007 y POETCY 2014.**

Se puede observar, que en la segunda definición de la naturaleza del POETCY de 2014 y 2015, se excluyen los mecanismos de participación pública, así como el análisis geográfico y evaluación ambiental. Esta exclusión contradice el número noveno de la misma versión del decreto, que dice: “a partir de la entrada en vigor del decreto número 801, y con la finalidad de darle mayor difusión, el Comité de Ordenamiento Ecológico Territorial de Yucatán, en su sesión efectuada el 12 de agosto de 2008, acordó la realización de talleres de inducción dirigidos a diferentes sectores de la sociedad, como cámaras empresariales, colegios de profesionistas y asociaciones civiles, funcionarios federales, estatales y municipales, representantes de bancos y aseguradoras, así como a representantes de diversos medios de comunicación” (POETCY 2014, 4).

Al ser el POETCY una política pública, se supone fue creada de forma participativa entre gobierno, sociedad y academia, de modo que pueda resolver problemas concretos, y promover la integración social. Sin embargo, en la realidad, las políticas públicas no siempre son públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están dirigidas. En muchas ocasiones, sucede que se hacen diseños en el escritorio y al momento de implementar surgen deficiencias; o bien, desde el diseño de políticas se tienen errores de aplicación. Por esta razón en ocasiones, las políticas públicas se transforman en una arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares (Ruiz y Cadénas, s.f.).

## DIFERENCIAS EN LAS ACTIVIDADES PARA USOS DE SUELO

Respecto a las actividades para uso de suelo, en la versión del POETCY de 2007 se consideraban 26 actividades, mientras que en la versión de 2015 se presentan 29. Esta diferencia se debe a nuevas actividades que fueron agregadas.

A continuación se presentan las actividades para uso de suelo que fueron modificadas o agregadas en las nuevas versiones del POETCY de 2014 y 2015, respecto a la original de 2007.

**Tabla 2. Actividades y uso de suelo vigentes en el POETCY.**

<b>Clave de la actividad y uso de suelo (POETCY, 2007)</b>	<b>Clave de la actividad y uso de suelo (POETCY, 2014 y 2015)</b>
1 Conservación.	1 Área para el cuidado y preservación de las condiciones naturales protegidas.
2 Aprovechamiento tradicional de flora y fauna.	2 Aprovechamiento doméstico de flora y fauna.
4 Unidades de Manejo de vida silvestre.	4 Unidades de manejo de vida silvestre y aprovechamiento cinegético.
5 Pesquero de subsistencia.	5 Pesca de consumo doméstico o pesca deportiva.
6 Acuacultura artesanal.	6 Acuacultura artesanal o extensiva.
7 Acuacultura industrial.	7 Acuacultura industrial o intensiva.
11 Ganadería extensiva (bovinos, ovinos).	11 Ganadería extensiva (bovinos, ovinos) en potreros.
14 Extracción industrial de sal.	14 Extracción industrial de sal (incluir la aclaración de los criterios de regulación ecológica para la sal y la arena)
15 Extracción de arena.	15 Extracción de arena.
18 Industrial no contaminante del manto freático y de bajo consumo de agua.	18 Industrial ligera no contaminante del manto freático y de bajo consumo de agua.
19 Industria en general.	19 Industria semipesada y pesada.
20 Turismo de muy bajo impacto (pasa día, palapas, senderos, pesca deportiva en mar o ría, observación de aves, fotografía, acampado).	20 Turismo de muy bajo impacto (pasa día, palapas, senderos, pesca deportiva en mar o ría, observación de aves, fotografía, acampado).
21 Turismo alternativo (hoteles y servicios ambientalmente compatibles).	21 Turismo alternativo (hoteles, vivienda multifamiliar y servicios ambientalmente compatibles).
22 Turismo segunda residencia.	22 Vivienda Unifamiliar.
23 Turismo tradicional de mediano impacto (hoteles, restaurantes, venta de artesanías y servicios conexos).	23 Turismo tradicional de mediano impacto (hoteles, vivienda multifamiliar, restaurantes, venta de artesanías y servicios conexos).
24 Campos de golf.	24 Campos de golf.
25 Comercio y servicios.	25 Desarrollos inmobiliarios de acuerdo con la

	Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán.
26 Sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos.	26 Sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos.
	27 Desarrollos portuario-marinos y servicios relacionados.
	28 Aprovechamiento forestal maderable y no maderable.
	29 Industria eoloeléctrica.

**Fuente: Elaboración propia con base en POETCY 2007 y POETCY 2014.**

Con el fin de facilitar la comprensión, se ha dividido el análisis de la reforma, según el sector de la economía que saldría beneficiado con el cambio en las actividades para usos de suelo: el sector primario, el sector secundario y el sector terciario con fines de infraestructura y comercio.

## **REFORMA DE LAS ACTIVIDADES PARA USO DE SUELO EN EL SECTOR PRIMARIO**

Se puede observar que el aprovechamiento tradicional de flora y fauna, fue sustituido por el aprovechamiento doméstico de flora y fauna, lo cual expande de manera indeterminada la forma de aprovechar estos recursos ambientales. La versión tradicional tiene en cuenta los usos y costumbres de la comunidad en armonía con la naturaleza, a diferencia de la falta de claridad en cuanto al aprovechamiento doméstico. Por otro lado, la introducción del aprovechamiento forestal maderable y no maderable en la versión de 2014 y sostenida en 2015, rompe completamente con el enfoque sustentable de la versión de 2007.

En cuando a las unidades de manejo de vida silvestre, las versiones de 2014 y 2015, a diferencia de su predecesora de 2007, incluyeron el aprovechamiento cinegético. Este tipo de aprovechamiento, se funda en la idea de que “la fauna silvestre es un recurso renovable cuyo aprovechamiento genera sustanciosas utilidades económicas en algunos países” (Alcalá, 1990). El criterio de regulación ecológica número 52 del POETCY (2014, 19) dice que “el aprovechamiento cinegético estará supeditado a las autorizaciones y permisos de la autoridad competente, respetando los calendarios, las vedas y las unidades de manejo ambientales definidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Medio Ambiente”. Este cambio ofrece un margen de discrecionalidad y complicidad entre la administración pública y los intereses económicos de ciertos grupos, dejando fuera la sustentabilidad ambiental y la participación de la población de la zona. La misma situación aplica al sustituir, la pesca de subsistencia, por la pesca de consumo doméstico deportiva.

Respecto a la acuacultura industrial, la versión de 2015, hace énfasis en su carácter de intensiva, que se enfoca en la producción de especies selectas para aumentar la producción por superficie cultivada con fines comerciales (Cifuentes, Torres-García y Frías 1997). Esto obedece de nuevo a los criterios de la racionalidad económica, enfocada en el aumento de la producción, a costa de manipular o dañar al medio ambiente.

En relación a la extracción industrial de sal y de arena, pareciera que las actividades permanecen sin cambios en las sucesivas versiones del POETCY. Sin embargo, al verificar los criterios de regulación ecológica, vemos que en 2007, estaba prohibida la extracción de arena, a excepción de las zonas de acumulación habilitadas para ese fin (los bancos de préstamos). A partir de 2014 y 2015, según el criterio de regulación ecológica número 9, la extracción de arena quedaba “supeditada a la autorización de los permisos por parte de las autoridades municipales y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, con excepción de las zonas de acumulación en las escolleras orientales de los puertos de abrigo habilitadas como bancos de préstamo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y aquellos que se encuentren en zonas federales, en cuyo caso, deberán contar con autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en aquellas que se encuentren en áreas naturales protegidas, deberán contar con la autorización de la dirección de la reserva” (POETCY 2014, 13).



Este cambio también obedece a criterios de discrecionalidad entre el gobierno y los sectores económicos, dejando fuera el parecer de los habitantes de la zona costera y los actores clave. El objetivo de estas reformas, fue garantizar la explotación de los recursos naturales, con el fin de que fueran materia prima para la actividad industrial, orientada al incremento de la producción con fines comerciales.

## **REFORMA A LAS ACTIVIDADES PARA USO DE SUELO EN EL SECTOR SECUNDARIO**

En el POETCY de 2007, la industria era de carácter no contaminante del manto freático y de bajo consumo de agua; a partir de las reformas de 2014 y 2015, se introdujo la industria ligera, que se dedica a la actividad manufacturera. Además se permitieron las industrias semipesada y pesada, dedicadas a la extracción y transformación de las materias primas como la minería, la siderúrgica, extracción de petróleo y material pétreo y la fabricación de maquinaria para tales fines. La industria pesada tiene varios sectores como la industria metalúrgica, la petrolera, la química y la extractiva (Hernández, 2014).

Por otro lado, la introducción de la industria eolieléctrica, rompe completamente con el enfoque de sustentabilidad propuesto en la versión del POETCY de 2007. Es importante destacar el caso de los parques eólicos que se pretenden introducir en el estado, incluyendo la zona costera. En 2015, el delegado de la SEMARNAT, Jorge Carlos Berlín Montero, confirmó que a partir de 2016 se retomaría el proyecto del parque eólico, ubicado entre Dzilam de Bravo y Dzilam González (Yucatán Ahora, 2015), luego de que estuviera detenido por más de dos años (Vázquez, 2015). Además, el delegado de SEMARNAT, indicó que son 5 proyectos de parques eólicos, en fase de estudio desde Progreso hasta Dzilam de Bravo. El parque eólico de Dzilam tendría un valor de mil 600 millones de pesos y lo realizará la empresa "Eólica del Golfo". El terreno a ocupar sería de mil 300 hectáreas donde se generarían hasta 70.2 megawatts con una vida útil de 30 años. Si bien el argumento oficial es que este tipo de parques ayudarían a

combatir el cambio climático y abatirían el déficit de energía eléctrica ocasionado por el crecimiento de la población (Yucatán Ahora, 2015), el Frente de Trabajadores de la Energía de México (2013) señala que el proyecto eólico en realidad no beneficiará a la población sino a los negocios privados de los inversores. Indica que respecto a la generación de empleos, sería mínima y de carácter precario. Y en relación a los supuestos beneficios ambientales, en realidad no los produciría, sino que traería perjuicios. En 2013, cuando la empresa promotora intentaba por segunda ocasión obtener los permisos ambientales ante Semarnat, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental alertó que los aerogeneradores eólicos provocarían la muerte masiva de miles de aves migratorias (Vázquez, 2015).

Los cambios en el POETCY, con el fin de permitir la actividad industrial, representan un riesgo potencial de daño ecológico, debido al impacto antropogénico en el medio ambiente. Además reflejan la racionalidad económica al permitir el beneficio de empresas privadas, en perjuicio del medio ambiente y de la población.

## **REFORMA A LAS ACTIVIDADES PARA USO DE SUELO EN EL SECTOR TERCIARIO Y CON FINES DE INFRAESTRUCTURA Y COMERCIO**

El POETCY en sus versiones de 2014 y 2015, permitió la creación de desarrollos inmobiliarios de acuerdo con la Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán, lo cual contraviene claramente al criterio de regulación ecológica número 10 de la versión original del POETCY (2007, 14): “no es recomendable la creación de núcleos de población, ni la expansión de los existentes más allá de los límites previamente establecidos en su Ordenamiento Urbano”. Sin embargo las versiones de 2014 y 2015 en el nuevo criterio de regulación ecológica número 10, permite la implementación de programas de desarrollo urbano para planear y regular la expansión de los asentamientos humanos, regularizar los que ya existen, la creación de centros de población, y los municipios conurbados (POETCY 2014, 13).

Esto cambio en el POETCY va en la misma línea de la creación de la Coordinación Metropolitana del Estado de Yucatán (en adelante COMEY), que coordina el desarrollo de la Zona Metropolitana de Mérida, junto con los municipios de Progreso, Conkal, Kanasín, Umán y Ucú. Si bien, en el discurso, este organismo de la administración pública, considera el factor ambiental, social y territorial en la integración funcional de una zona metropolitana (COMEY 2016), en la práctica responde a las presiones del gobierno estatal que se preocupa más de la cuestión económica que de los otros elementos. En este caso observamos cómo el concepto de desarrollo sustentable es manipulado en beneficio de intereses económicos.

**Figura 1. El fenómeno metropolitano en Mérida.**



**Fuente: COMEY, 2016.**

En la misma línea, de la racionalidad económica se encuentra la permisión de los desarrollos portuario-marinos en el criterio de regulación ecológica 26 del POETCY (2014, 15): “se deberá observar los programas maestros de desarrollo portuario para regular las actividades, obras y servicios en los recintos portuarios o marinos y su crecimiento”. Esto tiene el objetivo de permitir el comercio de Yucatán con otros estados de la República Mexicana y el extranjero.

## **CONCLUSIÓN**

En el presente artículo hemos examinado la reforma del POETCY. Las modificaciones a las actividades de uso de suelo y los criterios de regulación ecológica, fueron con el fin de proteger los intereses de ciertos sectores económicos.

Al hacer el comparativo de los cambios en las actividades para el uso de suelo, es patente que las dimensiones ambiental y social de la sustentabilidad, fueron discriminadas en beneficio de cuestiones económicas. Estos cambios se realizaron sin tomar en cuenta a la población que vive en la zona costera y a los actores clave que participaron en la primera versión de esta política pública.

Los beneficios económicos obtenidos del aprovechamiento de los recursos naturales, no serán para las comunidades, sino para los grupos económicos dominantes. Sin embargo, los daños ambientales derivados del aumento en la vulnerabilidad de los ecosistemas naturales, sí serán pagados por los habitantes de la zona costera.

Es necesaria una nueva reforma, en la cual se escuche a la población y el gobierno tenga en cuenta las necesidades de las comunidades que habitan en la costa y el respeto al equilibrio ecológico. El medio ambiente no debe ser visto como un recurso más para aumentar la producción, sino como la gran casa común donde todos habitamos.

## BIBLIOGRAFÍA

**Alcalá, H.**, (1990) *Aprovechamiento cinegético. Una alternativa para los ranchos ganaderos de Sonora* [Página web], disponible en:

<http://www.patrocipes.org.mx/publicaciones/pastizales/P90008.php>

[consultado el 29 de junio 2016]

**Arocena, R. y J. Sutz**, (2003) *Subdesarrollo e innovación*. Cambridge University Press, Madrid.

**Bolio, H.**, (2013) '*Política y Gestión Ambiental: el Ordenamiento Ecológico Costero en el municipio de Progreso Yucatán, Maestro en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional*', Instituto Tecnológico de Mérida, México.

**Cifuentes, J.; Torres-García, M. y M., Frías Mondragón**, (1997) "El océano y sus recursos. Acuicultura. Procedimientos Generales de la Acuicultura". *La Ciencia para todos*, Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. ISBN 968-16-5242-8, disponible en:

[http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/090/html/sec\\_6.html](http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/090/html/sec_6.html)

[consultado el 22 junio 2016].

**Coordinación Metropolitana del Estado de Yucatán s.f.**, *Coordinación Metropolitana del Estado de Yucatán* [Página web], disponible en:

<http://comey.yucatan.gob.mx/quienes.somos.php> [consultado el 22 de junio 2016]

**Dzul, M.**, (2013) *Asignatura de Fundamentos de la Metodología. Aplicación básica de los métodos científicos* 2013, disponible en:

[http://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI\\_Presentaciones/licenciatura\\_en\\_mercadotecnia/fundamentos\\_de\\_metodologia\\_investigacion/PRES40](http://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES40) [consultado el 31 de mayo 2016].

**Ejea, G.**, (2006) *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*, disponible en:

<http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Políticas%20Publicas.pdf>

[consultado el 09 de junio 2016]

**Euán, J; y A. García de Fuentes**, (2007) *Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY)*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, Unidad Mérida (CINVESTAV). Editado por la Secretaria de Ecología del Gobierno del Estado de Yucatán (SECOL). México.

**Frente de Trabajadores de la Energía de México** s.f., *Parque eólico privado en Dzilam Yucatán* [Página web], disponible en: <http://www.fte-energia.org/E257/07.html> [consultado el 27 de junio 2016]

**Gobierno del Estado de Yucatán**, (2007) *Decreto no. 801 por el que se formula y expide el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

**Gobierno del Estado de Yucatán**, (2014) *Decreto no. 160 por el que se formula y expide el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, Edición Vespertina.

**Gobierno del Estado de Yucatán**, (2015) *Decreto no. 308 por el que se formula y expide el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, Edición Vespertina.

**Gutiérrez, E. y E. González**, (2010) *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Siglo XXI Editores, Edo. De México.

Hernández, A., 2014 *Tipos de industrias; pesada y ligera* [Página web], disponible en: <https://prezi.com/w7suingjbbte/tipos-de-industrias-pesada-y-ligera/> [consultado el 28 de junio 2016]

**Leff, E.**, (2002) *Saber ambiental*, Ed. Siglo XXI, México.

**Miguel, A.**, (2004) *Ciencia regional. Principios de economía y desarrollo*. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México.

**Morín, E.**, (1980) 'El desarrollo de la crisis del desarrollo', en Attali et al., *El mito del Desarrollo*, Kairos, Barcelona, pp. 223-247.

**Ruiz, D. y C. Cadénas** s.f., “¿Qué es una política pública?”. *IUS Revista jurídica*, disponible en:

[http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#\\_edn1](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_edn1) [consultado el 10 de junio 2016]

**Samuelson, P. y W. Nordhaus**, (2010) *Macroeconomía con aplicaciones a latinoamérica*. 19ª ed, Ed. Mc Graw-Hill, México.

**Vázquez, J.**, (2015) *Aldesa iniciará parques eólicos en Yucatán* [Página web], disponible en:

<http://eleconomista.com.mx/estados/2015/09/06/aldesa-iniciara-parques-eolicos-yucatan>

[consultado el 27 de junio 2016]

**Yucatán Ahora**, (2015) *Confirman 3 parques eólicos para Yucatán* [Página web], disponible en:

<http://yucatanahora.com/noticias/confirman-3-parques-eolicos-2016-para-yucatan-52262/>

[consultado el 28 de junio 2016]